

УДК 346.3

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНЦЕССИОННОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

О. В. Становая

преподаватель кафедры правовых дисциплин,
Могилевский институт МВД Республики Беларусь
e-mail: my_jobbox@tut.by

***Аннотация.** Статья посвящена анализу современного опыта внедрения и правового регулирования государственно-частного партнерства на основе концессий на примере стран с высокоразвитой экономикой: Англией, Францией, США. Сделан вывод о необходимости использования наиболее перспективных концессионных схем в национальном законодательстве Республики Беларусь.*

***Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, концессии, концессионное соглашение, концедент, концессионер, концессионный проект.*

***Annotation.** The article is devoted to the analysis of modern experience in the implementation and legal regulation of public-private partnerships based on concessions on the example of countries with highly developed economies: England, France, the USA. It is concluded that it is necessary to use the most promising concession schemes in the national legislation of the Republic of Belarus.*

***Keywords:** public-private partnerships, concessions, concession agreements, concessors, concessionaires, concession projects.*

Концепция государственно-частного партнерства (далее — ГЧП), основанная на концессии, достаточно активно применяется в зарубежной экономической практике, так как является одним из наиболее развитых рыночных механизмов привлечения иностранных инвестиций для реализации крупномасштабных инфраструктурных проектов. Изучение опыта внедрения концессионного механизма в различных странах, с различными правовыми и экономическими системами, а также эффективности правового регулирования концессионных отношений позволит определить дальнейшие направления совершенствования концессионного законодательства в Республике Беларусь. В свою очередь формирование и укрепление механизмов ГЧП внутри страны окажут содействие интеграции Республики Беларусь в мировое экономическое пространство, позволят активнее привлекать зарубежные ресурсы для реализации инфраструктурных проектов и в то же время обеспечат полноценное участие белорусского бизнеса в проектах такого же плана за рубежом.

В исторической ретроспективе концессионные соглашения были одной из первых форм сотрудничества государства и частных предпринимателей, целью которого являлось развитие экономики страны, которая доказала свою функциональность и прибыльность на практике. Результатом такого взаимодействия в 1256 году в Испании стала первая концессия по освоению полезных ископаемых, в 1400 году в Италии — концессия по добыче нефти в медицинских целях, в 1554 году во Франции первая концессия была предоставлена предпринимателю Адаму де Крапону для строительства канала в долине Кроу, который существует в настоящее время и носит его имя; благодаря второй концессии в 1666 году началось строительство еще одного масштабного концессионного объекта — Южного канала, соединившего побережье Атлантики со Средиземным морем.

На основе концессий в XVII веке во Франции и Англии была выстроена сеть железных дорог для расширения внутренних и внешних торговых связей, передвижения национальных вооруженных сил страны. Итогом такого грандиозного строительства явилось инициирование цепной реакции внедрения концессий в народное хозяйство по всей Европе, а также на территории России. Две альтернативные концепции правового регулирования взаимоотношений между государством и частным инвестором, близкие к современному пониманию концессий, были выработаны именно в Англии и Франции. «Английская концессионная схема», регулирующая концессионные отношения преимущественно нормами частного права, была впоследствии воспринята в большинстве англосаксонских стран, например, в США, Канаде, Австралии и Новой Зеландии. «Французская концессионная схема» относит концессионный механизм к актам уполномоченного государственного органа, который регулируется нормами публичного права, получила распространение в странах романского права (Германии, Швейцарии, Испании, Португалии, Италии) и странах смешанного типа (Аргентине и Венесуэле и др.).

В настоящее время концессионный механизм ГЧП применяется как альтернатива приватизации, позволяющая наиболее эффективно использовать бюджетные средства и государственное имущество. Исследования применения концессий в мировой практике, проводимые В. Г. Варнавским, В. С. Букатиным, А. В. Багдасаровой, И. С. Вахтинской, С. Е. Мжачих, а также другими учеными-правоведами, показали, что концессионная сфера является одной из наиболее динамично развивающихся систем мировой экономики в последнее десятилетие.

Сводных данных о концессионных проектах во всех странах мира нет, однако наиболее полную информацию предоставляет Мировой банк и Институт Мирового банка. За 1990–2000-е годы в мире было реализовано огромное

количество успешных концессионных проектов, начиная от самого грандиозного — «Евротуннель» стоимостью 15 млрд. долларов США до муниципальных контрактов стоимостью в несколько тысяч долларов США [1, с. 22].

В странах — участницах Европейского союза (далее — ЕС) концессионные соглашения относят к категории правительственных контрактов. По праву ЕС правительственный контракт — это заключенный в письменной форме имущественный контракт, сторонами которого являются экономический оператор (операторы) и преследующий публичный интерес, подчиняющийся нормам публичного права властный орган, предметом данного контракта может быть проведение работ, поставка продукции или оказание услуг [2, с. 194–195].

Контракт на проведение общественных работ — это правительственный контракт, предметом которого является проведение работ либо проектирование и проведение работ по строительству, реконструкции, сносу объектов контракта, а также исполнение работ в соответствии с указанием властного органа. Правительственный контракт поставки — это контракт, предметом которого является покупка товара, сдача в аренду или прокат. Контракт на оказание услуг — это правительственный контракт, предметом которого является оказание услуг согласно установленному перечню, например, транспортные услуги, курьерская доставка, туристические услуги, проведение научно-исследовательских работ и т. д. Анализ документов ЕС, регламентирующих концессионную деятельность, показал огромное разнообразие трактовок концессии в национальном праве различных государств, что не содействует точному разъяснению правовой регламентации рассматриваемого института, однако Комиссия в Комитете о концессиях в праве Сообщества определяет концессию как акт государства, согласно которому орган публичной власти посредством договорного или одностороннего акта поручает своему контрагенту, с согласия последнего, полное или частичное управление службой (оказание услуг), за которую обычно отвечает данный орган власти, при этом риски эксплуатации такой службой возлагаются на контрагента властного органа.

Таким образом, в странах — участниках ЕС правовая природа концессионного соглашения не определена. Содержание концессионного соглашения, выбор средства разрешения концессионных споров, оставлены на усмотрение национального законодательства стран-участниц. Однако право ЕС предусматривает право публичного органа, заключающего контракт (концессию) оказания общественных услуг, давать односторонние предписания концессионеру в целях обеспечения общественного интереса и при условии выплаты оператору компенсации (убытков), связанных с исполнением данных предписаний.

Французская концессионная схема, получившая распространение в странах континентальной правовой системы, имеет свои отличительные черты в

плане комплексного характера концессии, когда концессионер, выигравший тендер одновременно на все виды работ и услуг, разрабатывает и реализует все виды мероприятий, необходимых для создания или модернизации объекта концессии, что в значительной степени отличает данную модель от англо-американской схемы взаимодействия, где проводится три отдельных тендера: на проектирование, строительство и эксплуатацию (содержание) объекта. Французские концессионные компании в настоящее время входят в число лидеров, использующих в своей деятельности концессионные механизмы ГЧП. Однако единого закона, регулирующего концессионные отношения, во Франции не имеется, каждая форма регулируется отдельными нормативно-правовыми актами, а также нормами административного и гражданского права.

Необходимо отметить, что единого закона, который объединял бы в себе все формы ГЧП, во Франции нет. Каждая форма регулируется различными нормативно-правовыми актами и нормами административного и гражданского права. В соответствии с правовым регулированием в рамках ЕС концессионные формы договоров занимают особое место в практике ГЧП прежде всего за счет увеличения финансовых обязательств государства, в результате чего концессионные механизмы чаще всего стали использоваться в крупномасштабных инфраструктурных проектах, в транспортном секторе и электроэнергетике.

В настоящее время успешно используют концессионные механизмы ГЧП компании Areva и EDF для строительства и эксплуатации АЭС как на территории Франции, так и за рубежом. Так, EDF при поддержке Правительства Франции, с использованием технологий Areva и при участии консорциума крупных энергопотребителей Exeltium получила концессию на сооружение третьего блока АЭС «Фламанвилль», впоследствии с компаниями консорциума были заключены долгосрочные соглашения по продаже электроэнергии [3, с. 20].

С целью повышения энергоэффективности во Франции концессионные проекты достаточно успешны в сфере коммунальной инфраструктуры. Например, компания GDF Suez управляет проектами в сфере ЖКХ на 30 млрд евро. Инвестиционный проект предусматривает работы по производству энергии, дистанционной регулировке оборудования, текущий и капитальный ремонт в 14 лицах региона.

Используя усовершенствованную «английскую концессионную схему», в Великобритании стали передаваться в частные руки объекты, которые государство не готово приватизировать и которыми не способно эффективно управлять. Английское концессионное законодательство отличается детализацией, достаточно подробно регламентируются вопросы подготовки и проведения тендеров по концессиям с целью пресечения злоупотреблений, обеспечения добросовестной конкуренции и высокой эффективности проектов. По наиболее

крупным, стратегическим и социально значимым объектам для реализации концессионного проекта необходимо получить разрешение Парламента, в котором отдельно оговариваются вопросы землеотводов, взимания платы за пользование объектом.

В качестве примера подобного сотрудничества можно привести Лондонский метрополитен, где большинство линий функционируют на базе концессионных схем ГЧП. Согласно данной программе лондонское метро перешло в частный сектор и управляется компанией Opsco и тремя инфраструктурными компаниями под общим названием Infracos. Opsco подчиняется транспортной системе Лондона Transport for London, которая является основной компанией, управляющей всей транспортной системой Лондона и возглавляемой председателем Управы Большого Лондона (Greater London Authority) [4, с. 32]. В данной схеме «Opsco» обеспечивает управление и запуск новых поездов и станций, предоставляет необходимые услуги, а также устанавливает тарифные ставки. Infracos отвечает за финансирование, обновление, поддержание на должном уровне поездов, станций, путей, гражданских объектов и средств связи, и предоставляет услуги Opsco в обмен за плату.

Еще одним успешным примером внедрения концессий в Великобритании является рынок водоснабжения, который одновременно разделили более 15 региональных компаний, получивших концессию на данный вид деятельности. Данные компании работают на основе сравнительной конкуренции по показателям технической и экономической эффективности. Компании, не выдерживающие данной конкуренции, имеют меньшую доходность, стоимость их акций падает, и, как следствие, они становятся целью для поглощения и вынуждены привлекать капитал в реструктуризацию, что на выходе значительно повышает качество товаров, услуг, работ, предоставляемых потребителям. Данный процесс воспроизводится приблизительно раз в пять лет для смены неэффективного собственника.

Еще в 20–30 годы XX века в США была создана нормативно-правовая база, обеспечивающая регулирование концессионных отношений. Также, как и в Европе, в настоящее время в США концессия является правительственным контрактом, т. е. разновидностью франшизы, заключаемой на конкурсной основе, на который не распространяется принцип свободы договора, а включение любых условий в концессионное соглашение является правом публичной стороны. Данный контракт понимается как соглашение между властным органом и частным лицом, имеет признаки подлинной концессии, и, в соответствии с которым, последний получает право на осуществление квазиправительственной деятельности в общественных интересах, например, водоснабжение населения, энергоснабжение, освещение улиц. Условия заключения соглашения с победи-

телем торгов образуют условия, содержащиеся в объявлении о проведении торгов и входящей заявке. Американское право запрещает включать в правительственные контракты условия, не предусмотренные законом, увеличивающие стоимость затрат на выполнение работ, а также направленные против общественного интереса. Учитывая тот факт, что в праве США нет четкого разграничения на публичное и частное, по общему правилу к правительственным контрактам применяются нормы обычного контрактного (частного) права, однако с изъятиями, описанными выше. Некоторые изъятия являются аналогичными, как и в странах, где концессионное соглашение является административным актом, например, отказ от соглашения в целях защиты общественных интересов, в случае приостановления оказания услуг пользователем франшизы без согласия государственного органа, к нему могут быть применены штрафные санкции. Таким образом, если бы американское право возможно было разделить на публичное и частное, концессионное соглашение по своей правовой природе определялось как частно-правовой институт с изъятиями.

Традиционно в США концессионные механизмы наиболее активно используются местными органами власти и самое широкое распространение получили в сфере дорожного и жилищно-коммунального хозяйства. Характерной особенностью данного опыта внедрения концессий стало не только привлечение иностранных инвестиций в сферу управления при передаче объектов инфраструктуры, но и повышение эффективности действующих муниципальных служб. Проекты в транспортной инфраструктуре не имели такого глобального значения, как в Европе. С 2017 года испанская инфраструктурная компания Ferrovial, возглавляющая консорциум международных инвесторов, подписала концессионное соглашение на реновацию крупнейшего в США по площади аэропорта Денвер с городскими властями сроком на 30 лет, согласно условиям которого концессионер произведет капитальные работы над объектом, после чего будет отвечать за управление терминалом. Ранее данной компанией были заключены аналогичные соглашения по лондонским аэропортам Хитроу и Стэнтед, аэропорты в Саутгемптоне, Эдинбурге, Глазго и Абердине [5]. Необходимо отметить, что добыча нефти в США строится как на административно-правовой основе с предоставлением лицензий либо гражданско-правовой с заключением концессионного соглашения, соглашения о разделе продукции, риск-сервисных контрактов. Особенностью законодательного регулирования недропользовательских концессий в США является существование требования о том, что добытые жидкие углеводороды должны оставаться на территории США.

Исследование механизмов управления государственным имуществом на основе концессионного механизма в странах с развитой экономической систе-

мой позволяет выделить основные преимущества данной формы сотрудничества государства и частного бизнеса, определить возможные сферы внедрения механизма концессий, которые позволят добиться экономического эффекта при более прогрессивном использовании финансовых ресурсов, а также будут способствовать сохранению и развитию материально-технического потенциала и расширению доходной базы. Международный опыт правового регулирования концессионных отношений может быть в перспективе использован для совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей институт концессии в Республике Беларусь.

1. Варнавский В. Г. Использование механизмов доверительного управления и концессий для повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью // Управление собственностью. 2012. № 5. С. 19–29. [Вернуться к статье](#)

2. Багдасарова А. В. Концессионное соглашение в гражданском праве России и зарубежных стран : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2009. 244 л. [Вернуться к статье](#)

3. Захаров А. Н., Овакимян М. С. Использование зарубежного опыта государственно-частного партнерства в решении экономических задач России (на примере Франции) // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 6. С. 12–24. [Вернуться к статье](#)

4. Кабашкин В. А., Потеряев А. М. Основные преимущества концессии в современной хозяйственной жизни России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 35. С. 29–39. [Вернуться к статье](#)

5. В США реновация аэропорта Денвера пройдет по концессии [Электронный ресурс] // Концессии и инфраструктурные инвестиции : экспертный журнал. URL: <https://investinfra.ru/mezhdunarodnaya-praktika/v-ssha-renovaciya-aeroporta-denvera-proydet-po-koncessii.html> (дата доступа: 04.03.2020). [Вернуться к статье](#)